

Rechtstaatliches Zusammentreffen

Unterschwellige Gemeinsamkeiten zwischen Pakistan und Indien

Theodor Rathgeber

Indien und Pakistan gingen aus einer gemeinsamen Geschichte des indischen Subkontinents hervor. Ihre heutige gesellschaftliche Situation und politische Verfassung könnte vor diesem Hintergrund jedoch unterschiedlicher kaum ausfallen. Zweifelsohne gab es die schwerwiegende Neuformierung entlang religiöser Scheidelinien, die vieles an geteilter Geschichte ins Gegeneinander verkehrte. Gleichwohl verwundert das wechselseitige Insistieren auf den Unterschieden schon ein wenig, weist doch zumindest der staatliche Neubeginn einige Gemeinsamkeiten auf. Kann es sein, dass sich darüber hinaus noch andere, bis heute virulent wirksame Gemeinsamkeiten feststellen lassen? Der Text geht dieser Frage in Bezug auf die rechtstaatliche Ausformung beider Staaten im Verhältnis zu internationalen Menschenrechtsstandards nach.

Pakistan und Indien, riefen ihre Unabhängigkeit Tage vor der offiziellen Verkündung durch die Kolonialmacht aus. Beide Länder fußten auf einer Dienstleistungsstruktur aus der britischen Erbschaft und verfügten über ein lokales Verwaltungssystem und eine öffentliche Infrastruktur für Kommunikation und Transport. Auf den Territorien der späteren Staaten Pakistan und Indien gab es halbautonome und für die Zentralmacht schwer oder gar nicht zugängliche Regionen. Die politischen Eliten entstammten der gleichen britisch-kolonialen Denkschule. Beide Staaten optierten für ein konstitutionelles und parlamentarisches System, das sich an die Vorläufer aus der britischen Kolonialherrschaft anlehnte. Formal galt und gilt der Grundsatz der Gewaltenteilung von Legislative, Exekutive und Judikative. Die letzte Verfassungsreform in Pakistan im April 2010 (*Eighteenth Amendment*) stärkte die Unabhängigkeit der Justiz durch ein neues Ernennungsverfahren für oberste Richter. Richterinnen sind in dieser Position eher hypothetisch. Auch in Pakistan sind Rechtstaat und Unabhängigkeit der Justiz Bestandteil des öffentlichen Diskurses. Indien

verfolgt zivilgesellschaftliche Kritik seit Jahren mit großem Misstrauen.

Der Rechtstaat im Spiegel der Menschenrechte

In Bezug auf die Ratifizierung völkerrechtlicher Instrumente weisen Indien und Pakistan einige Gemeinsamkeiten auf. Keiner der beiden Staaten hat die Zusatzprotokolle zu den Menschenrechtsverträgen unterzeichnet, die die Möglichkeit einer Individualbeschwerde regeln; eine gerichtsähnliche Einzelfallbewertung durch die UN-Fachausschüsse.¹ Von den neun Kernstandards der internationalen Menschenrechte haben beide Staaten die Konvention gegen das erzwungene Verschwindenlassen, die Wanderarbeitskonvention sowie das Rom-Statut zum Internationalen Strafgerichtshof nicht unterzeichnet. Beide Staaten haben gleichfalls das zweite Zusatzprotokoll zum Zivilpakt nicht ratifiziert, das die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hat. Gleiches gilt für die Zusatzprotokolle I und II der Genfer Konvention von 1949 zum humanitären Völkerrecht sowie für die Konventionen gegen Staatenlosigkeit von 1954 und 1961. Indien wie Pakistan

sind sich darüber hinaus in der Haltung einig, die ILO-Konvention Nr. 169 (1989) zu den Rechten indigener Völker und von Stammesgesellschaften nicht zu unterzeichnen. Gleiches gilt für die ILO Konvention 189 (2011) zu den Rechten von Hausangestellten. Pakistan hat hingegen im Juni 2010 den Zivilpakt sowie die Konvention gegen Folter ratifiziert.

Beide Länder haben Vorbehalte gegen einzelne Bestimmungen der Frauenrechtskonvention ausgesprochen und diese damit als nicht rechtsgültig für die nationale Gesetzgebung erklärt. Dies betrifft vor allem Artikel 16 der Konvention, der die Gleichstellung von Frauen garantieren soll. Pakistan hat darüber hinaus den Vereinten Nationen gegenüber zu Protokoll gegeben, dass alle Bestimmungen aus der Frauenrechtskonvention den Schranken der nationalen Verfassung und Gesetzgebung unterliegen. Dies geschah vor allem mit Blick auf das Familien-, Erbschafts- und Vormundschaftsrecht, das auf der Scharia beruht und Frauen eine mindere Rechtstellung zuweist.

Indienspezifisch ist die Notstandsgesetzgebung auf der Grundlage des

Armed Forces (Special Powers) Act (AFSPA) von 1958 für den Nordosten, von 1983 für den Punjab und Chandigarh und von 1990 für Jammu und Kaschmir. Das Sonderermächtigungsgesetz für das indische Militär sollte dazu dienen, einen auf kurze Zeiträume befristeten, gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um bewaffnete Aufstände in den genannten Bundesstaaten zu bekämpfen. Relevant wurde AFSPA für den Nordosten sowie Jammu und Kaschmir. Wird dort ein Gebiet zum ‚Krisengebiet‘ erklärt und AFSPA in Kraft gesetzt, können Angehörige staatlicher Sicherheitskräfte, der Grenztruppen (*Border Security Force*) und assoziierter paramilitärischer Verbände faktisch straffrei operieren. Laut Abschnitt 4 von AFSPA kann selbst ein nicht im Dienst befindlicher Offizier der Streitkräfte auf bloßen Verdacht hin eine Person töten, um „die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten“ (Abschnitt 4.a). Ebenso können Streitkräfte und assoziierte Truppen Verdächtige ohne Haftbefehl festnehmen und in Haft halten. Nach Meinung der UN Fachausschüsse, mehrerer UN Sonderberichterstatter/-innen und des UNHochkommissariats verstößt AFSPA gegen grundlegende Garantien aus dem Zivilpakt, insbesondere gegen das Recht auf Leben.

Indienspezifisch ist die Nichtanerkennung von Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation*, ILO) insbesondere in Bezug auf Regelungen zur Kinderarbeit. Unbeschadet mehrfacher Empfehlungen wird Indien auch in absehbarer Zeit folgende Vereinbarungen nicht ratifizieren: ILO Konvention 138 (1973) zum Mindestalter für Beschäftigung, ILO Konvention 155 (1981) zum Arbeitsschutz, ILO Konvention 170 (1990) zu Sicherheitsvorkehrungen beim Gebrauch von Chemikalien sowie die ILO Konvention 182 (1999) zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Pakistan immerhin hat die ILO Konvention 182 ratifiziert, wenngleich zivilgesellschaftliche

Organisationen davon ausgehen, dass Kinderarbeit vor allem in der Landwirtschaft und im häuslichen Bereich weit verbreitet ist.

Pakistanspezifisch ist die Nichtratifizierung des Zusatzprotokolls der Kinderrechtskonvention zum Thema Kinder in bewaffneten Konflikten. Ähnlich hat Pakistan Vorbehalte gegen die Artikel 3 und 25 des Zivilpakts ausgesprochen, die die Gleichheit von Mann und Frau und deren Gleichbehandlung zum Inhalt haben. Als Verstoß gegen die Religionsfreiheit, Artikel 18 des Zivilpakts, wird allgemein das Blasphemiegesetz gewertet. Pakistan wird beim UN Menschenrechtsrat ferner die fehlende Ratifikation des Palermo Protokolls (2000) zum Menschenhandel vorgehalten.

In den pakistanischen Gebieten der Stammesgesellschaften (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) haben die in der pakistanischen Verfassung verankerten Bürgerrechte keine Geltung. Es gilt eine Sondergesetzgebung, die zum Teil noch aus der britischen Kolonialzeit stammt. Ähnlich dem AFSPA in Indien trat im Juli 2014 das Anti-Terror-Gesetz (*Protection of Pakistan Act*) in Kraft, das es den Sicherheitsorganen unter anderem ermöglicht, Verdächtige mehrere Monate lang ohne richterlichen Beschluss in Haft zu nehmen und für bestimmte Straftatbestände eine Beweislastumkehr einführt. Im Januar 2015 wurde die zweijährige Einführung von Militärgerichten zur Aburteilung ziviler Terrorismandächtiger beschlossen, im März 2017 für zwei weitere Jahre verlängert.

Der Rechtsstaat im Spiegel der UN Untersuchungsmechanismen

Neben dem institutionalisierten Monitoring der Menschenrechtssituation durch die UN Fachausschüsse haben das UN Hochkommissariat und die Mandatsträger/-innen der UN Sonderverfahren (*Special Procedures*) in Bezug

auf Indien und Pakistan immer wieder Stellung zu einer Vielzahl von Problemen bezogen. Der Illustration halber werden im Folgenden einige Beispiele ohne Anspruch auf Vollständigkeit dargestellt.

Der Sonderberichterstatter zum Thema Folter fordert Indien regelmäßig auf, die Anti-Folter-Konvention zu ratifizieren und zwischenzeitlich ein Gesetzesprojekt auszuarbeiten, das Folter ausdrücklich unter Strafe stellt. Der Sonderberichterstatter zum Thema außergerichtliche (extralegale) Hinrichtungen empfahl mehrfach, die Protokolle I und II (1978) der Genfer Konventionen (1949) zum humanitären Völkerrecht zu ratifizieren. Beide Protokolle befassen sich mit zulässigen Mitteln und Methoden der Kriegführung und den Umgang mit den an Kampfhandlungen nicht beteiligten Personen. Das Zusatzprotokoll II erweitert seine Schutzgarantien auch auf innerstaatliche Konflikte.

Derselbe Sonderberichterstatter bemängelte in seinem Bericht an den UN Menschenrechtsrat 2013 ferner, dass AFSPA den Sicherheitsbehörden zu weitreichende Befugnisse bei der Anwendung tödlicher Gewalt einräumt, ohne jegliche Schutzmaßnahmen in Fällen exzessiver Gewalt. Unbeschadet anderslautender Dienstbestimmungen würden die Streitkräfte jedoch nach dem Völkerrecht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Er wies auch darauf hin, dass alle gesetzlichen Barrieren zur Strafverfolgung von Angehörigen der Streitkräfte beseitigt werden müssten. Die diplomatische Vertretung Indiens in Genf reagierte undiplomatisch heftig und erkannte diesen Teil des Berichts rundweg nicht an.

Ähnlich kritisch hatte sich die Sonderberichterstatterin zum Thema „Gewalt gegen Frauen“ im Jahr 2014 geäußert und die faktische Straflosigkeit im Kontext von AFSPA bemängelt. Sie beklagte ferner die durch die Mandatsvorgabe ineffizient gehaltene Arbeit der

nationalen Frauenrechtskommission. Im Geiste der Frauenrechtskonvention müsste die Kommission stattdessen mit einem eigenständigen Untersuchungsauftrag und einer Anklagemöglichkeit im eigenen Ermessen ausgestattet sein. Dieser Sonderberichterstatterin hatte die diplomatische Vertretung Indiens wegen ihrer kritischen Einschätzung sogar die Einschaltung der fachlichen Dienstaufsicht angedroht. Der Sonderberichterstatter für angemessenen Wohnraum forderte die indische Regierung mehrfach auf, die Empfehlungen des Ausschusses für den Sozialpakt zu Wohnraum, Lebensbedingungen und Armut umzusetzen.

Lob erhielt die indische Regierung für die zwischenzeitliche Einladung an mehrere Mandatsträger/-innen zu Visiten im Land, unter anderem die oben genannten. Indien hat außerdem grundsätzlich eine dauerhafte und thematisch nicht begrenzte Einladung an alle Mandatsträger/-innen ausgesprochen, wobei allerdings 13 Mandatsinhaber/-innen teilweise seit langem schon eine Visite angefragt haben, unter anderem der Sonderberichterstatter zum Thema Anti-Terrorismus-Maßnahmen, ohne je eine Einladung erhalten zu haben. Die indische Regierung versagte außerdem dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, in Indien ein Büro zu eröffnen.

In Bezug auf Pakistan haben im Vergleich zu Indien deutlich weniger Mandatsträger/-innen der UN-Sonderverfahren das Land offiziell besuchen können; obwohl Pakistan ebenfalls eine ständige Einladung ausgesprochen hat. Die letzten Visiten fanden 2011 statt, die zum einen die Sonderberichterstatterin zum Thema Unabhängigkeit der Justiz, zum anderen die Arbeitsgruppe zum Thema erzwungenes Verschwindenlassen durchführten. Die Visiten fanden in einer Zeit statt, in der noch die Nachwehen der Militärdiktatur (2008 beendet) spürbar waren. Die Empfehlungen an die zivile Regierung drückten überwiegend den Willen zur Kooperation aus,

die zivile Regierung zu stabilisieren, bei der Aufarbeitung der Verbrechen der Militärdiktatur mitzuwirken und menschenrechtsbasierte Institutionen aufbauen oder stärken zu helfen; etwa bei der nationalen Menschenrechtskommission oder zur Aufklärung der Schicksale der Verschwundenen. Beide Mandatsträger(inne)n forderten mit Nachdruck, dass die Menschenrechtsstandards uneingeschränkt in allen Staatsgebieten, folglich auch in den Territorien der Stammesgesellschaften Gültigkeit erlangen müssten.

Kritische Töne kamen vom Mandatsträger der Sonderverfahren zur Religionsfreiheit. Er thematisierte mehrfach Pakistans Blasphemiegesetz als Verstoß gegen Meinungs- wie gegen Religionsfreiheit und empfahl der Regierung dringend, das Gesetz möglichst abzuschaffen. Mehrfache Kritik wurde ebenso zur systematischen Diskriminierung der Frauen, zum zwangsweisen Verheiraten von Kindern, zur Kinderarbeit sowie zur Hasspropaganda in Schulen geäußert. Die Regierung Pakistans verteidigte die Infrage-Stellung von Menschenrechten häufig mit dem Verweis auf die kulturellen Traditionen. Kinderheirat sei dafür ein Ausdruck, und die betroffenen Kinder würden durch die dem Kulturkreis innewohnenden Gewohnheitsrechte ausreichend geschützt. Was genau darunter zu verstehen ist, diese Antwort blieb die Regierung in der Regel schuldig.

Die Regierung Pakistans gehörte im UN-Menschenrechtsrat seit jeher zu den entschiedensten Gegnern von Rechten für Lesben, Schwule, Bi-, Trans- und Intersex-Personen. Die Regierungsdelegation war 2003 zusammen mit Malaysia maßgeblich daran beteiligt, mittels einer Flut von Anträgen zur Geschäftsordnung allein eine Debatte zu diesem Thema zu verhindern. Pakistan scheute, ähnlich wie Indien, ebenso nicht vor der Absicht zurück, unbequeme Berichte zu unterdrücken und die Berichterstatter/-innen mit der Drohung einer Aufsichtsbeschwerde müde zu machen.

Resümee

Auffällige Ähnlichkeiten weisen die rechtstaatlichen Einlassungen von Indien und Pakistan gegenüber den internationalen Menschenrechtsstandards dort auf, wo das souveräne Handeln des Staates durch normative Standards im Völkerrecht in seiner Allmächtigkeit bedroht wird. Beide Staaten reagieren hier sehr empfindlich und grenzen sich in sehr ähnlichen Politikfeldern teilweise schroff und unnachgiebig gegen eine als Zwang empfundene Aufforderung zur Begründung ihres Regierungshandelns ab. Vor allem in Fragen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung scheint in den Reaktionen auf die menschenrechtliche Einhegung staatlichen Handelns ein sehr ähnliches Grundverständnis von Staat durch. Unbeschadet der verschiedenen Rankings von Indien und Pakistan in den Indizes zur Bemessung etwa der Rechenschaftslegung staatlichen Handelns, in denen Pakistan im Vergleich Südasiens regelmäßig mit am schlechtesten abschneidet, zeigt sich auch die indische Regierung nicht gewillt, sich allzu viel durch internationale Menschenrechtsstandards anleiten zu lassen.

Zum Autor



Theodor Rathgeber arbeitet freiberuflich als wissenschaftlicher Autor und Gutachter zu Völkerrecht und Menschenrechten

Endnote

¹ Dies betrifft alle neun als Kernstandards bezeichneten Menschenrechtsverträge: den Zivil- und Sozialpakt, die Anti-Rassismus Konvention, die Frauen- und Kinderrechtskonventionen, die Antifolter-Konvention, die Konvention gegen das erzwungene Verschwindenlassen, die Wanderarbeiterkonvention und die Behindertenrechtskonvention.